

Recensiones Bibliográficas

Los Presupuestos Generales del Estado en las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales

Susana RUIZ TARRÍAS
Civitas, Madrid, 2007, 267 págs.

El estudio del Presupuesto, al igual que ocurre con otras varias instituciones jurídicas, constituye un amplio campo abonado por los cultivadores de diversas ramas del Derecho. Su adscripción al conjunto de problemas sobre los que se detiene el Derecho Financiero y Tributario no empece, sin duda, su naturaleza política fundamental y que aconseja su ubicación en normas de Derecho Constitucional.

Así ha sucedido desde antiguo y sigue dándose hoy en día porque, evidentemente, en la Constitución se delimita el espacio de maniobra que dispondrá el legislador que vendrá después para la regulación de determinadas cuestiones y, por esto mismo, representa una atalaya magnífica desde la que contemplar cómo se han ido desarrollando y resolviendo los procesos abiertos desde que se produjera su aprobación.

Nuestra Constitución data de hace casi treinta años y también nos muestra la formalización que se quiso dar, en nuestro sistema jurídico, a ese plano de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, entre el Gobierno y las Cortes Generales con ocasión de la tramitación y aprobación que estas últimas han de realizar cada año de una ley que solo puede presentar aquel y no las restantes fuerzas políticas con representación en el Parlamento. La obra de la que informamos, no tengo ninguna duda, interesará a los juristas, pero también, cómo no, a quienes deseen adentrarse algo y participar personalmente en la práctica política vivida.

Su autora, Susana RUIZ TARRÍAS, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Almería, comienza su estudio recurriendo a viejas expresiones de la doctrina francesa –*bouge, bougette, petit sac...*– para llamar a la misma «cosa», que en la Inglaterra de finales del XVIII y comienzos del XIX adquirió una significación jurídica y política muy precisa, la propia del «gobierno constitucional» de allí.

La autora va refiriéndose luego, desde las páginas introductorias de su monografía, a la racionalización del parlamentarismo llevada a cabo por las Constituciones del período de entreguerras y, también, a ideas posteriores surgidas tras el segundo conflicto bélico mundial, que supusieron la incorporación de complejos y rígidos procedimientos para la exigencia de responsabilidad política gubernamental. Así llega a Constituciones muestra de un «parlamentarismo racionalizado», como se dice de la española de 1978, y al contexto denunciado desde hace ya bastante tiempo de pérdida de centralidad de los Parlamentos; algo que se denota con claridad en el debate anual de los Presupuestos Generales del Estado.

El libro del que damos cuenta representa, en palabras de su autora, el «fruto de un dilatado proceso de análisis de la significación histórica del Presupuesto en el pasado constitucional más reciente, pretendiendo ser solamente una primera aproximación en el intento de mostrar la existencia de aspectos constitucionales en la regulación del Presupuesto de indudable trascendencia en la configuración del modelo de parlamentarismo incorporado por la Constitución Española de 1978».

En el primer capítulo se subrayan los más significativos aspectos de la iniciativa legislativa presupuestaria del Gobierno a partir de los debates que se produjeron en el proceso constituyente sobre el artículo 134 de la norma fundamental. También se tienen en cuenta los singulares caracteres que presenta dicha iniciativa en relación con la genérica configurada por el artículo 87 de la Constitución.

Siguiendo el orden de tratamiento seguido por la profesora RUIZ TARRÍAS, por un lado, estaría la nota de exclusividad en el ejercicio de la iniciativa presupuestaria por parte del Gobierno y que se justificaría en la función de «dirección de la política» que el artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno. Por otro lado, se destaca el carácter anual del ejercicio de esta iniciativa, sin perjuicio de su encuadramiento en un contexto temporal más amplio («escenarios plurianuales») que no goza de reconocimiento constitucional, pero sí tiene respaldo en la legislación ordinaria aprobada sobre estabilidad presupuestaria.

También se analiza el plazo para la presentación del proyecto de Ley de Presupuestos –al menos tres meses antes de que expiren los Presupuestos del ejercicio anterior– y concluye el recorrido teniendo en cuenta los posibles supuestos de prórroga presupuestaria (en el ámbito de las Comunidades Autónomas se ha producido por rechazo del proyecto presentado por la correspondiente Asamblea Legislativa, por falta de presentación del proyecto por el Gobierno, por la imposible tramitación en plazo del mismo y hasta por la aprobación de enmiendas de devolución del proyecto del Gobierno) y la existencia de un auténtico «deber de presupuestar» que el Gobierno ha de ejercer cada año, so pena de incumplir las previsiones realizadas por la norma constitucional.

En el siguiente capítulo se tratan diversas cuestiones relacionadas con la intervención de las Cortes Generales en el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. De suyo, se trata de las especialidades que presenta la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de Presupuestos, de acuerdo con lo que disponen los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado: la significación práctica que adquiere la realización del debate de totalidad en Pleno del Congreso de los Diputados de la iniciativa remitida por el Gobierno, al quedar en dicho trámite fijadas las cuantías globales de los estados presupuestarios; la celebración de comparencias, como fórmula que responde a la formulación de enmiendas mejor fundadas y al reforzamiento del control desarrollado por las Cámaras; las limitaciones a las facultades de iniciativa y de enmienda, lo que lleva a la autora al análisis de los requisitos que han de observar las enmiendas que propongan aumentos de créditos, así como de las que puedan significar una minoración de ingresos, concediendo una importante atención a la necesidad de contar con la conformidad gubernamental para su tramitación y, en fin, la reserva al pleno de las Cámaras de la aprobación de la Ley de Presupuestos.

En el estudio realizado se tienen en cuenta los antecedentes de las normas reglamentarias de las Cámaras y se valora la congruencia constitucional de algunas disposiciones y de ciertos «usos interpretativos» acuñados en la práctica parlamentaria respecto de las mismas. Al final del capítulo

tercero se repasan los diversos pronunciamientos que han ido configurando la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las especificidades de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El último núcleo de problemas tratados en el libro se refiere a la prórroga de los Presupuestos como modelo de salvaguardia del funcionamiento de los servicios públicos ante la ausencia de un Presupuesto aprobado para el ejercicio que contempla el artículo 134.4 de la Constitución. La autora parte de la diferenciación entre el «Presupuesto General del Estado» y la «Ley de Presupuestos» que resultó admitida expresamente por nuestros constituyentes republicanos de 1931. Sigue con el estudio del expediente técnico fijado para evitar la paralización de la actividad estatal y se considera las diversas situaciones en que la prórroga presupuestaria ha tenido lugar y, no obstante su carácter automático, se han aprobado decretos-leyes que, en ocasiones, han sido denominados «decretos de prórroga», pese a que lo que han supuesto, realmente, y aparte de la regulación de otras variadas cuestiones, era la modificación de las circunstancias de aplicación del Presupuesto prorrogado. Al final del capítulo se procura determinar el doble ámbito limitado –temporal y materialmente– de la prórroga presupuestaria.

La obra de la profesora RUIZ TARRÍAS concluye con el esbozo de unas cuantas conclusiones sobre cada uno de los temas abordados –importancia normativa del Presupuesto y para el funcionamiento del Estado, supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo en los asuntos económico-financieros, caracteres propios y singulares de la iniciativa legislativa presupuestaria (exclusividad, obligatoriedad e imposible retirada del proyecto de Presupuestos que se esté tramitando en el Parlamento), inadecuación de los Reglamentos de las Cámaras en relación con lo dispuesto por el art. 134.6 de la Constitución y el valor superior de nuestro ordenamiento cifrado en el reconocimiento del pluralismo político, etc.– y el reflejo de la abundante bibliografía manejada y citada a lo largo de sus páginas.

Miguel Ángel Martínez Lago